

## 自立支援法訴訟の基本合意と法改正

高橋温美(きょうされん栃木支部)

### はじめに

午前中の基調講演では、構造改革の継続ということで社会保障・社会福祉関係でも進められているというお話がありました。障がい者の分野も同じようなことで進んでおりますが、ただ、この間の政権交代によって若干変わったという印象が出ているのかなという気がしています。運動の中心でやっているなかでそういう見方をしているのですけれども、そんな気がしました。

今日は、自立支援法に対する抜本的な改正、廃止に向けての我々の取り組みと、それから新しい政権との合意、それに基づく法改定の経緯を報告したいと思います。

### 「社会福祉法人こぶしの会」について

まず、私の所属しています「社会福祉法人こぶしの会」は、いわゆる収容施設型の障がい者福祉を放棄して地域福祉型に転換して事業を展開しています。通所の作業所が5カ所、小さなグループホーム、ケアホームというのが8カ所、相談支援事業が3カ所ほどあります。宇都宮と県東地区を中心に事業を展開しています。この社会福祉法人は（報告2の）長谷川さんのところの保育所と成立過程が似ています。ボランティアや家族、当事者という方々が柱一本持ち寄り集まって施設を作り、そして法人格を取得したという県内では珍しい社会福祉法人だと思います。無認可で始まって35年、認可して30年が経ちました。

こうした事業展開でさまざまな事業が増えてきて、職員も80名を超える大所帯になりました。従来の経営の仕方を転換しようということで、外部の研究者や関係者に集まっていただいて、5年ほど前に中長期計画を策定しました。その時に確立したのが私どものこぶしの会の理念です。

その内容は、大まかに、(1)地域福祉の拠点となる施設づくり、(2)障がいある人々への最適な支援をめざす、(3)職員が働きがいを感じる経営という三点です。

いずれにせよ、共同作業所ということで、我々知恵もなく金もなく、あるのは連帯し合う気持ちといいますか、そういうことで家族会とか後援会の連携をもとにこうした事業を作り上げてきました。

全国でも、こういった作業所が33年前に16カ所ありました。そういう共同作業所が集まって共同作業所全国連絡会を結成しまして、我々はそこに参加をしています。現在、会員は2000事業所ほどになっています。それから賛助会員という形で財政的にもさまざまな支援を受けております。賛助会員は全国で3万人ほどになっています。そういった力をもとに制度改善の全国署名を33年間続け、120万人から150万人ほどの署名を毎年国会に提出しているところです。経営も実践も含め研究活動、事業者の相互相談とかさまざまな事業を展開している組織です。

こういったなかで、今回の自立支援法の取り組みに繋がっていくわけです。

## 障がい、障がい者

障がい者問題というのは、国民的な課題といますか、我々身近なところでも話題になりにくいといますか、マイノリティーのマイノリティーといますか、そういった分野だと思いますので、若干、障がい者それから障がいの問題について触れたいと思います。

まず、「障がい」とは何かということです。一般的には、手がないとか欠損しているとか、知的な認識力の遅れとか様々な見やすい部分が頭に浮かぶと思いますが、国際的な考え方は、障がいというものを社会的環境的要因ということで、生活のしづらさということに力を入れています。これが、障がい者施策に大きく反映しているところではないかという気がします。日本の障がい者福祉というのは、障がい別に細かく分かれています。さらにいいますと、その対象になっていない谷間の障がい者がたくさんおります。

障がい者の数は、認知症を含めて、身体障害児・者351万6千人(栃木県6万4千人)、知的障害児・者は54万7千人(1万1千人)、精神障害者302万8千人(1万2千人)、高次脳機能障害者30万人、認知症患者220万人、合わせて1千数百万人になりますけれども、訪米の統計によりますと人口の16%ともいわれていて、これをはるかに超える10人に1人以上の障がいを持った方が居るのではないかという気がしています。居るのではないかというのは、カッコ内は栃木県の数字ですが、手帳が公布されている方だけです。この間、障がい者施策のメニューは一応整備されていますが、厚生労働省としては30数年前に第1回の調査をして以来、プライバシーの問題等で障がい者の正確な実態調査はしていません。当然、施策の作り方にも影響しまして、支援費制度が出来てすぐ利用者が多すぎて財政が破たんしたという状況にも表れていると思います。以来、財政問題をきっかけに、介護保険の統合をにらんだ自立支援法につながってくるわけです。

## 障がい者の暮らし①

次に、障がい者の暮らしはどういうふうになり立っているのかということについて触れたいと思います。ざっと見て、障害者基礎年金で暮らしている方と生活保護で暮らされている方を比べると、単身でということを考えますと2倍以上の差があります。なぜこれで生活できるかということですが、基本的に障がいのある方は終生家族に扶養されているという状況が続いているわけです。4年前に障害者自立支援法が成立しましたが、この扶養の問題ははずして自立支援だと、そんなことはまずありえないということで、そういった実態を知っていただきたいと思います。

家族に扶養されているといますが、この間の格差社会の広がりや貧困問題でも現れていますように障がい者の家族がどんどん崩壊していくわけです。そういった方はどうなっているかということです。ホームレス状態、民主党議員でしたか、刑務所に知的障害の方や精神障害の方が相当数おられるという報告をしましたが、犯罪に手を染めて刑務所に入られる方が沢山おられるわけです。なおかつ、出てきますと生活のすべがなくして再犯や再再犯を繰り返して、生活の場を刑務所に求めているという方もたくさんおります。当然、一家心中ということも起きています。それから自立生活はできない障害者基礎年金をあてに、そういったところに群がる人たちも出てきて搾取する、そういった事件なんかも沢山あって社会問題にもなってくるわけです。

## 障がい者のくらし②

実際に、こうした状況のなかで、障がい者の生活は具体的にどうなっているのかということについて次に触れたいと思います。

私は昨年60歳になりました。戦後4年目の生れで、1900年代の前半の最後の年ですが、これからお話するお二人ともほぼ私の歴史とも重なってしまっていて、そういう意味で、戦後の障がい者福祉の状況をよく反映しているのではないかと思います。

まず、Iさんという方です。自立支援法は憲法違反だということで、全国で71名ほどの訴訟団を作り国を相手取って訴訟が始まりましたが、そのうちの一人です。1967年の頃に発病されまして、身障1級、療育手帳Aです。もう一人のNさんという方も身障1級、療育手帳Aです。知的障害は若干軽い方だと思います。身障1級というのは、脳性麻痺の方で手の一部が動く、移動も座位で移動する方です。障がい者福祉というのは身体障害者福祉法から始まりました。それ以外の福祉の対象となる障がい分野はなかったんです。なぜ身体障害が最初かということ、傷痍軍人の対応が一番の眼目であったようです。その後、知的障害者の福祉法、それから本当に最近になって2000年に入ってから精神障害者の福祉法、それから発達障害者の法律が出来てくるわけです。

Iさんの場合、生まれてすぐ入れる保育所や幼稚園がないということで、請願運動を行いながら入所を勝ち取った方です。保育園を出ても学校に行くことができないんですね。当時は就学猶予、免除という形で障がい重いから学校に入るのは免除してあげましょと、余計なお世話だと思うんですけども、そういう規定があったわけです。そういうことで学校に行けませんでした。これは障がい者の養護学校を作っていくことによって、本当に大運動によって作っていくことによって、この方は京都の方なんですけど、初めて学校に通えるようになったのです。これは簡単に言いますが、本当に命にかかわる問題なわけです。行くところがない障がい者というのは本当に短命で終わっているということが、当時全国で報告されたいろいろな調査で出てきています。

しかし、その養護学校を卒業しますと、せっかく身についた力があるにもかかわらず進路が全くなく、これも共同作業所を作ってきて、自分たちの行き場所を作ってきたという状況です。

それで、4年前に自立支援法ができて、作業所に通うのも1割負担の利用料が発生するという状況になっています。Iさんの人生は、本当に典型的に障がいがある方の人生が垣間見られる方であるという気がしています。

Iさんの場合は大きな運動が後支えになって進みましたけれども、Nさんの例は、私たちのこぶし作業所と出会うまで、20年前まで本当に在宅で一人きりで生活されていた方です。その方が、親御さんが認知症になりそれから死亡されるということで、一人暮らしになりました。その暮らしの実情は、「きょうされん」の資料に掲載してありますけれども、彼はグループホームに入るのはいやだということで一人暮らしを断固として続けています。グループホームに入りますと職員が監視していると悪いこと？ができないというのが本当の理由ですが、それにしても一人暮らしができない年金暮らしの状況が書いてあります。週2回のヘルパーで買い物、食事、入浴、排せつといったことがされています。ほとんど我々の施設やグループホームが対応して一人暮らしを守っている状況です。こういう生活ですから、4、5年前に消化器系の疾病を患いました。要するに作業所に来るまでは排泄

を我慢していたり、食事はコンビニ弁当とかに頼ってしまっていて、体の方は本当に危機的な状況にあるということを感じています。

Nさんの場合はまだよろしいということもあります。例えば、入所施設にいて家庭の状況で家族の方が失職して障害者年金を頼りにされて施設を出る、出ましたけれどもお母さんが認知症になって寝たきりになるという状況のなかで、家庭内暴力や飢餓状況になって施設に頼ってくる、飢餓状況だけではなくて精神的にも精神障害すれすれのところまで追い込まれてわたしたちのところへ駆け込まれる方がたくさんおります。

## 自立支援法施行

そういう状況の中で自立支援法が施行されたわけです。単純に言って、例えば人工腎臓、呼吸器を付けている方は、息をするのにも10%負担、Nさんの場合は排泄するにも、ヘルパーの介護が必要で、10%負担、それから聴覚障害の方はおしゃべりするのも聞くのもコミュニケーション支援で10%の利用料負担ということになるわけです。社会保障審議会障害者部会の委員をしていた福島智さんという方をご存知だと思んですけども、聾それから視覚障害、本人は宇宙空間に一人でポーンと投げ出されたような状況だったといいますが、この障害者自立支援法の協議していたとき、彼が唯一この法律に反対したんです。自立支援法の1番大きな問題は応益負担だと。先程も言いましたが、サービスを利用するという形になりますので、その1割を負担するという介護保険の制度を障害者の福祉サービスに適用する制度です。そのことを指摘して、「応益負担というのは、無実の罪で収監された刑務所から保釈金を徴収されるに等しい」という言葉を述べていました。これは本当に一人一人の障害者の声を代弁した声だと思いますけれども、事実この後、障がい者団体が中心になって大きな反対運動が起こったわけです。これは障がい者本人だけではなくて、障がい者施設の経営にも大きな問題を引き起こしています。日割り計算という形で、それは今まで1カ月の定員でもって補助金が出ていましたが、これを1日単位、半日単位で精算するというような方式になったわけです。そのために、事業所収入が3割近く減少してしまいます。我々の職場では、具体的に言いますと、一時金4.3カ月分を1カ月分に落として対応したわけです。当然、ローンを抱えている方とか福祉関係の奨学金を取って入職されている方もいます。そういう方が続々と辞めていったという状況にあります。我々は正規職員でもって頑張るといってやっていますが、多くの社会福祉法人では半分以上が臨時職員という形で対応してきたというのが実情です。

自立支援法の中身については、玉石混交の法律ですが、応益負担だけは認められないということで、全国で障害者団体が共同行動を起こしています。毎年10月30日は全国一斉行動として1万人以上が参加しています。都道府県単位でも共同行動が進められまして、大体全国で年間4万人くらいの運動になってきています。

栃木県でも障害者福祉制度の充実を求める障害者関係団体連絡会議を結成し、自立支援法の抜本見直しを目指し25団体が連帯して、全市町村への共同行動を行いました。

にもかかわらず、障害者の悲鳴の中で2005年10月31日に障害者自立支援法が可決されたわけです。

## 公益負担は憲法違反

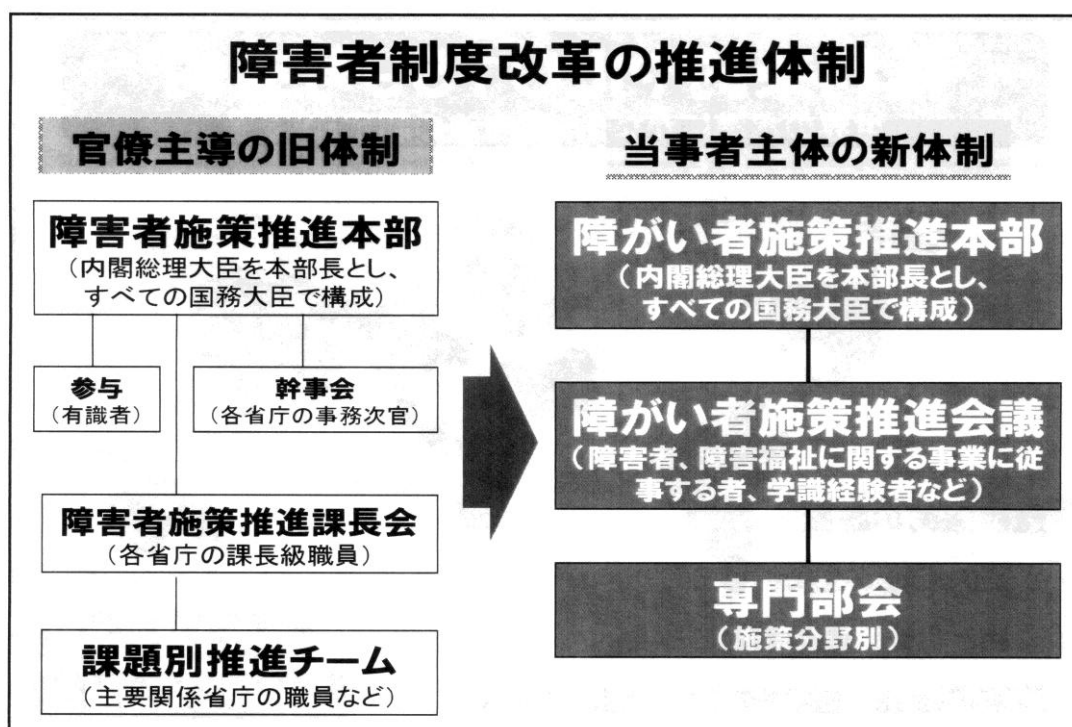
我々が取った行動は、一つは大きな集会で全国に津々浦々抗議行動をしたことと、もう一つは、自立支援法に対する訴訟運動を呼びかけました。後者は、最終的に、2008年10月に71人の原告が訴えました。市町村に対して自立支援法の利用料に対する免除申請が行なえます。これに対して1カ月以内に回答がなかったり棄却された場合は、都道府県に不服審査請求が行なえます。それが3カ月以内に裁決されなかったり、棄却された場合には、6カ月以内であれば裁判所に提訴できます。この運動を全国一斉に行ったわけです。この運動のなかで、本当に先程報告したような障害者の切実な意見がでてきました。我々は、国レベルでJD（日本障害者協議会）、それからそこにも参加していない障害団体を含む日本障害者フォーラム、なかなか障がい者の分野というのは個々の障がい者が表に出て大同団結をするのが難しいのですが、この点に関しては大同団結をしたということです。この組織が国際的にも広がりを見せて、国際権利条約の批准もこの団体が役員を国連に派遣し、採択に大きな役割を果たしました。それから全国福祉保育労働組合も大きくかかわっていますけれども、この利用料というのは人権侵害だということでILOに提訴しました。

そして、2006年12月に国際権利条約が批准され、2009年にはこの利用料というのは「懸念の意を表する」ということでILOの回答があったりという後押しの中で政権交代があり、今日の制度改革の胎動の中にいるわけです。

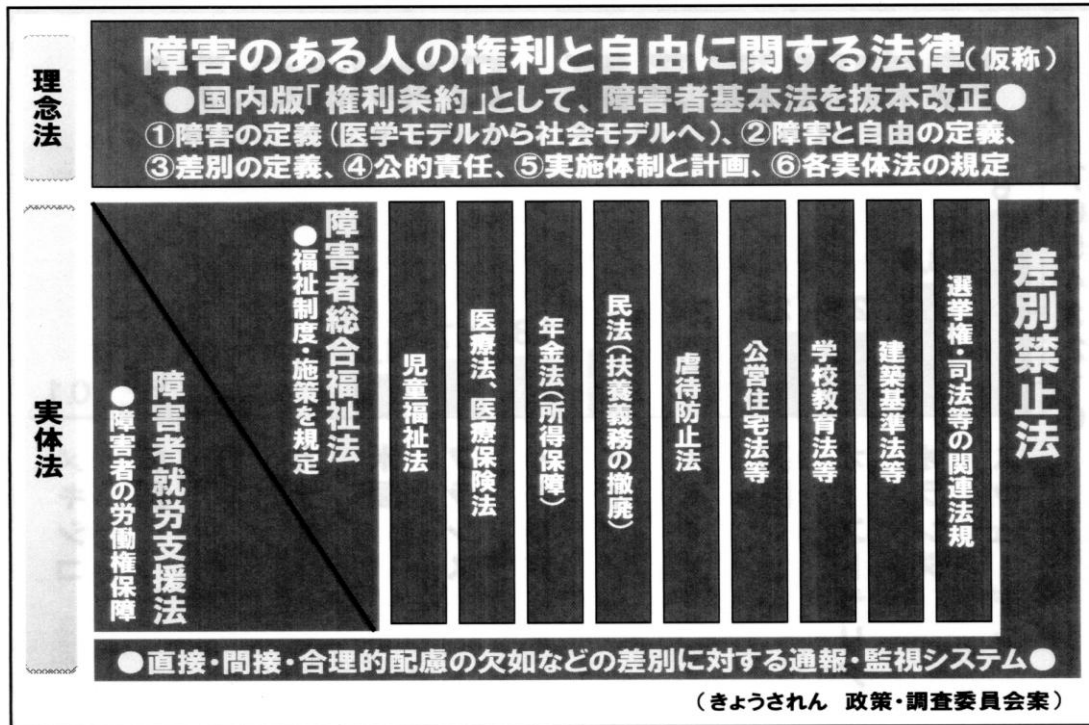
## 自立支援法の廃止と新しい制度創設へ

民主党はマニフェストの中に自立支援法の廃止と新しい制度を作るんだということを確約していました。この訴訟運動も厚生労働省の方が答弁保留ということで、水面下で和解の協議を入れてきたわけです。最終的に基本合意という形で与党との合意を得ることができました。

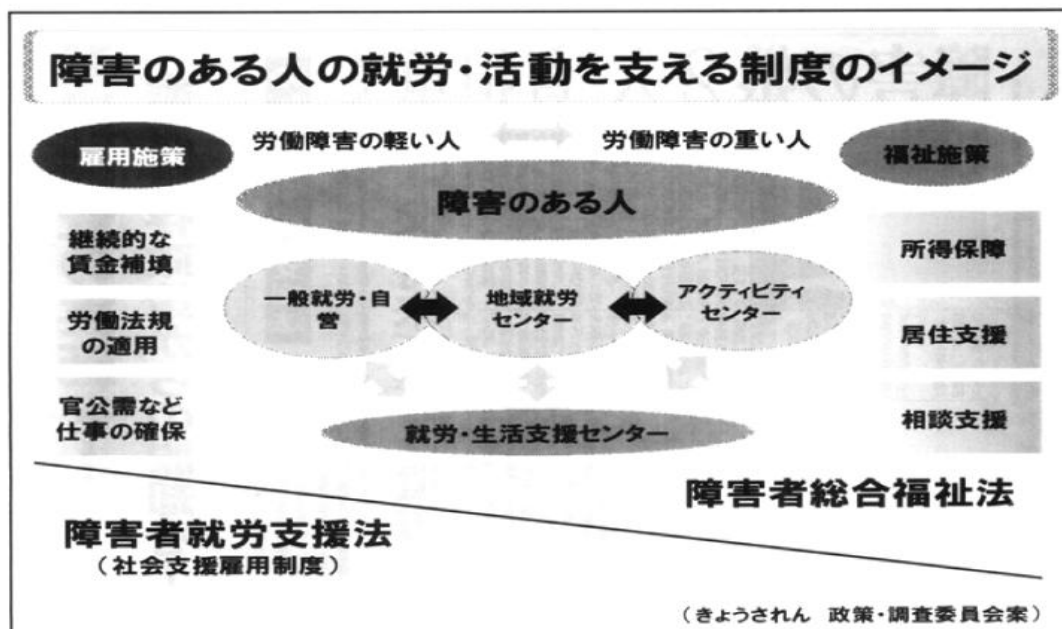
「基本合意」の主な内容というのは、自立支援法は財政問題が動機だったので、介護保険を前提とした法制度にはしないということが一つです。自立支援法を廃止することということなのですが、新しい法律はそういうことを前提に作っていく。それから自立支援法の延長線上ではこの新しい法律は考えない。権利条約をもとに制度をつくるという確約を交わしました。与党の方は「陳謝」というような言葉は使わなくて、「反省」「遺憾の意」という言葉で、それから予算問題では実際に確約はできませんでしたが、この辺の大きな中身で合意に至っています。障がい者問題というのはいくつかの大きな問題があるわけです。①家族依存という問題、これは民法の問題にもなってきます。②それから所得補償、これも生活保護との関係で先程お話ししました。③我々共同作業所の歴史にもかかわってきますが、圧倒的に社会資源が少ないわけです。④在宅の方が膨大にいますが氷山の一角が施設利用や就職をしているという状況なわけです。現にある就労の場も半分以上が無認可の施設なんです。この問題を解決する。⑤障がいの見方がそもそも違うんだという問題。障がい者に関する福祉法というのは3障害にあてはまらない谷間の問題等々が沢山あるわけですが、それを根本的解決を見通して障害者制度推進委員会という新たな組織を作り、新しい法律づくりに向けて進めましょうという段階になっているのが現在です。ただいま第4回目の会議が行われています。



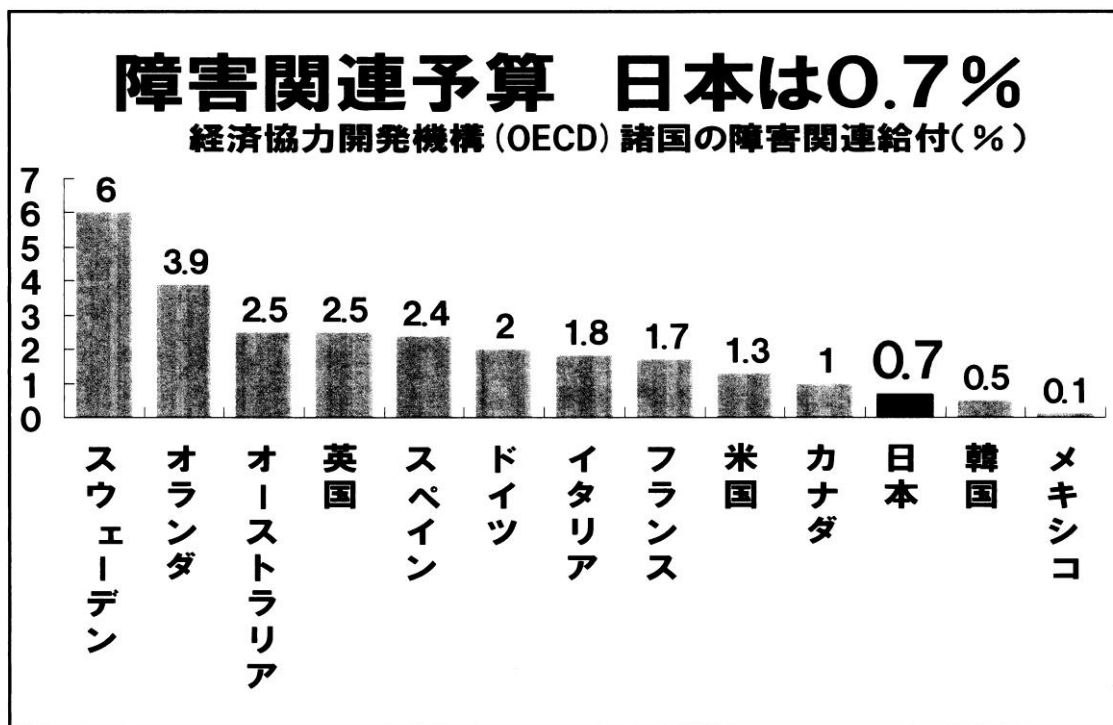
この図が障害者制度改革の推進体制です。左側が官僚主導の旧体制ですが、障がい者施策推進本部は国務大臣で構成するというのは同じですが、基本的には事務方は全て官僚なんです。新たな組織は、障がい者関係団体が並んで4時間程度、相当数の団体になりますので一人5分程度話して、討議したということで答申が出されるという状況下で、障がい者施策推進会議というのを作って20数名の委員の半数以上が障がい者であり当事者団体です。良いか悪いかは別にして事業者団体は一つも入っていません。あとは有識者です。これは後で専門部会に分かれて各論を討議していくという体制になっています。この推進会議の運営の仕方は、基本合意の中で折衝したわけですが、議長に障害者団体の障害者フォーラムの議長さん、この方は栃木県の身体障害団体の長である小川さんという方ですが、この方がトップになっています。何分御高齢なものですから副議長を選任していただいて、我々「きょうされん」の常務理事の藤井さんが議長代理で切り盛りしているという状況です。議長提案で2時間の会議を4時間に延長して、一人一人本当に十分な議論を尽くしています。大変高度なレベルの内容になっていると思います。これはCS放送で全国に放送されています。近々、このCS放送を通じてテレビカメラで地域の声なんかを反映できるようなシステムを作ろうということを考えています。さらに、この推進会議は相当な事務量になりますので、これも「きょうされん」の方から事務職員を派遣しているような状況です。



内容については、先程申しあげましたように自立支援法の枠内では作らないということで、法律の大きな枠組みとしては、理念法として国内版「権利条約」のような基本法：障害のある人の権利と自由に関する法律（仮称）を作っていこうと考えています。そして、障がい者が生まれて死ぬまで様々な問題が散在しています。これは「きょうされん」の考え方ですが、基本的に現存の法律でもって障害者問題を取り込んでいくということ、それで各障害者福祉法は全て廃止して「障害者総合福祉法」というものにまとめていく、その穴から漏れた部分や実行管理は「差別禁止法」という形で合理的配慮の欠如などの差別に対する通報・監視システムを作っていこうと考えています。



また、私たちは特に就労分野で、「障害者就労支援法」を制定し、障害者の働く権利ということをきちんと位置付けていきたいと考えています。これはなぜかといいますと、障害者雇用促進法というのがありますが、これは障害者が働くための権利を保障した法律ではありません。企業のための法律なんです。きちんと雇用しなさいよとか、違反したときは罰則金を取りますよという法律です。これを根本的に改めて、障害者も働く権利があるんだという中身に変えていくという方針を出しています。



次に障害者関連の予算ですけれども、予算がつかなければ法律も形骸化されますので、基本的に先進諸国の平均値は3%くらいですが、この図のとスウェーデンとオランダの障害がい関係給付の水準にしていこうという要望、それから基礎調査が全くされていないので、これを実施して科学的な政策を作っていくんだというような要求をだしています。

### とちぎの地から大きな運動の輪を

いずれにせよ、この中身を形あるものにしていくには大きな運動が必要なわけです。地域主権一括法案が日程にある現在、特に地方の運動が重要になってきています。「とちぎの地から大きな運動の輪を再生しよう！」ということで、去る2月13日に「とちぎ障がいセミナー」を宇都宮大学で開催し、250名が参加しました。先程申し上げた連絡会議がいろいろな紆余曲折あって途中でぼちゃってしまったんです。基本的に中央の組織の不団結によるものの影響であると考えています。今回は、当事者団体を中心にしてこのセミナーを成功させました。その場で「とちぎ障がいフォーラム」障害者運動のローカルセンターを作っていこうという呼びかけして、いまその準備をしているところです。

運動の輪がどうしても必要だということで、今後の我々の考え方ですけれども、やはり



「自立と連帯」というのがキーワードになるのかなという気がしています。1番重要なのは、仲間を、身内を、味方をどういうふうに作っていくかということが要だと思いますので、その実践と哲学といいますか、考え方が問われるのではないかと思います。憲法の問題や人権の問題が中枢に位置づくと思いますが、本当にリアリティーのある我々の考え方をどう作っていくかということと、基本的にいろいろな障がい者運動というのは紆余曲折を経て過ちも犯していますが、それを乗り越えて一致できる人たちがどういうふうに結束できるのか、その辺を本格的に取り組むということが必要なのではないかと思います。「自立」と言ったのは、我が方の問題です。こういった運動を支えるときにその拠点となる運動団体は浮き沈みがありますけれども、例えば非営利協同の経営は止めたくても止められないわけで、その辺の連帯といいますか強化というのが大変重要になってくるのではないかと思います。

(本稿は、当日の講演録に基づき事務局が編集した原稿に講演者が手を加えて作成したものです。)